

Struktura veřejných zakázek

Kristýna Fialová

Abstrakt

Tento článek pojednává o struktuře veřejných zakázek a hlavním cílem zmíněného článku je klasifikovat veřejné zakázky v České republice tak, aby bylo možné založit konkrétní výzkum v rámci disertační práce. Veřejné zakázky se člení jednak podle předmětu plnění na veřejné zakázky na dodávky, veřejné zakázky na služby a veřejné zakázky na stavební práce, tak podle předpokládané hodnoty. Rozlišujeme veřejné zakázky malého rozsahu, podlimitní veřejné zakázky a nadlimitní veřejné zakázky.

Klíčová slova

Veřejná zakázka, veřejná zakázka na dodávky, veřejná zakázka na služby, veřejná zakázka na stavební práce, veřejná zakázka malého rozsahu, podlimitní veřejná zakázka, nadlimitní veřejná zakázka.

Metodika

Tento článek slouží především jako podklad pro následný výzkum v rámci disertační práce. V rámci článku byla využita především analýza a klasifikační metoda.

Úvod do problematiky

Hlavním cílem tohoto článku je představit strukturu veřejných zakázek, jelikož právě seznámení se s klasifikací a členěním veřejných zakázek je nezbytně nutným předpokladem pro realizaci výzkumu v rámci doktorské disertační práce.

Existuje velké množství způsobů, jakými je možné definovat pojem investice. Podle Valacha (2005) charakterizujeme investice jako ekonomickou činnost, při které se subjekt, konkrétně stát, podnik nebo jednotlivec, vzdává své současné spotřeby za účelem zvýšení budoucí produkce statků. Podle zahraničních autorů (Adam, 1991) lze investici definovat například jako kapitálová aktiva tvořená statky, která nejsou určena pro bezprostřední spotřebu (přičemž se může jednat o investiční statky, výrobní statky nebo kapitálové statky), nýbrž pro užití ve výrobě kapitálových statků nebo dalších spotřebních statků.

Pokud však hovoříme o veřejných investicích, lze přepokládat, že investorem veřejné investice je veřejný subjekt, který od vynaloženého příjmu v delším časovém období rovněž očekává příjem. Z tohoto důvodu lze za veřejné investice považovat do jisté míry i některé realizované veřejné zakázky. Jako příklad toho, kdy je veřejná zakázka zároveň veřejnou investicí, můžeme uvést rekonstrukci nejfrekventovanější české dálnice D1. Modernizace dálnice D1 je financována veřejným subjektem (za podpory dotací z Evropské unie), přičemž zadavatel veřejné zakázky získává a nadále bude získávat z veřejné zakázky, respektive tedy veřejné investice, příjem v podobě finančního obnosu plynoucího již ze současného a také z budoucího prodeje dálničních známek. Přičemž podmínka generování příjmu pro veřejný subjekt je v tomto případě založena na tom, že užitek uživatelů dálnice D1 musí být vyšší než v případě využití jakékoliv jiné dopravní komunikace na území České republiky, tedy například větší jízdní komfort, kratší ujetá trasa nebo úspora času, pokud však dálnice nebude v provozuschopném stavu, příjmy veřejného subjektu plynoucí z prodeje dálničních známek se výrazně sníží. Na druhou stranu, pokud se problematikou veřejných investic a veřejných zakázek budeme zabývat ve výrazně delším časovém období, lze nejenom některé, ale téměř

všechny veřejné zakázky považovat rovněž za veřejné investice. Finanční prostředky, kterými veřejný subjekt disponuje, plynou do veřejného rozpočtu především od daňových poplatníků. Přičemž daňový poplatník za daně, které odvádí státu, očekává, že jím vynaložené finanční prostředky budou patřičným způsobem využity a že z nich i on sám bude mít prospěch.

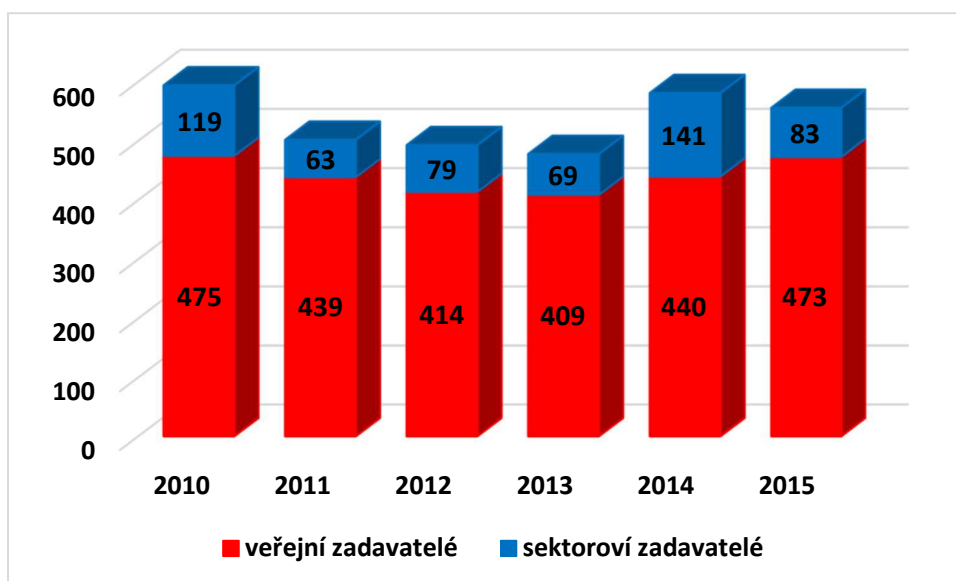
Veřejná zakázka a zadavatel veřejné zakázky

Pojem veřejná zakázka je v České republice definován §7 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, a podle uvedeného zákona se jedná o zakázku na dodávky, služby nebo stavební práce, jejíž realizace probíhá na základě úplatné smlouvy, která je písemně uzavřena mezi jedním nebo více zadavateli a jedním nebo více dodavateli, eventuálně poskytovateli služeb nebo zhotoviteli. Podle Ochraný, Pavla a Vítka (2010) lze za zadavatele z ekonomického hlediska považovat pouze subjekt veřejného sektoru, zatímco z právního hlediska, konkrétně v souladu se současnou českou legislativou, lze definovat celkem tři skupiny zadavatelů: veřejný zadavatel, sektorový rovněž označovaný jako odvětvový zadavatel a dotovaný zadavatel.

Sběrem informací, týkajících se nejenom objemu veřejných zakázek, je v České republice pověřeno Ministerstvo pro místní rozvoj České republiky. Z výroční zprávy výše uvedeného ministerstva je možné zjistit, že například v roce 2015 veřejní zadavatelé (včetně dotovaných zadavatelů) a sektoroví zadavatelé zadali veřejné zakázky o celkovém objemu 556 miliard korun (Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, 2016), přičemž za veřejné zadavatele můžeme podle platné české legislativy označit Českou republiku, státní příspěvkové organizace, územní samosprávné celky nebo příspěvkové organizace, jejichž zřizovateli jsou územní samosprávné celky, a jiné právnické osoby, pokud splňují kritéria definovaná zákonem (§2 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách). Na druhou stranu mezi sektorové zadavatele patří organizace, které mohou, ale zároveň také nemusí být řízeny veřejným sektorem, a působí v oborech definovaných na základě Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2004/17/ES. Podnikání v těchto oborech je podmíněno speciálním oprávněním a konkrétně se jedná o vodní hospodářství, dopravu, energetiku a poštovní služby (Ochrana, Pavel, Vitek, 2010). Dotovaného zadavatele lze podle §2 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, definovat jako fyzickou nebo právnickou osobu zadávající veřejnou zakázku, která je z více než 50 % hrazena z veřejných zdrojů nebo peněžní prostředky vynaložené z veřejných zdrojů přesahují částku 200 000 000 korun.

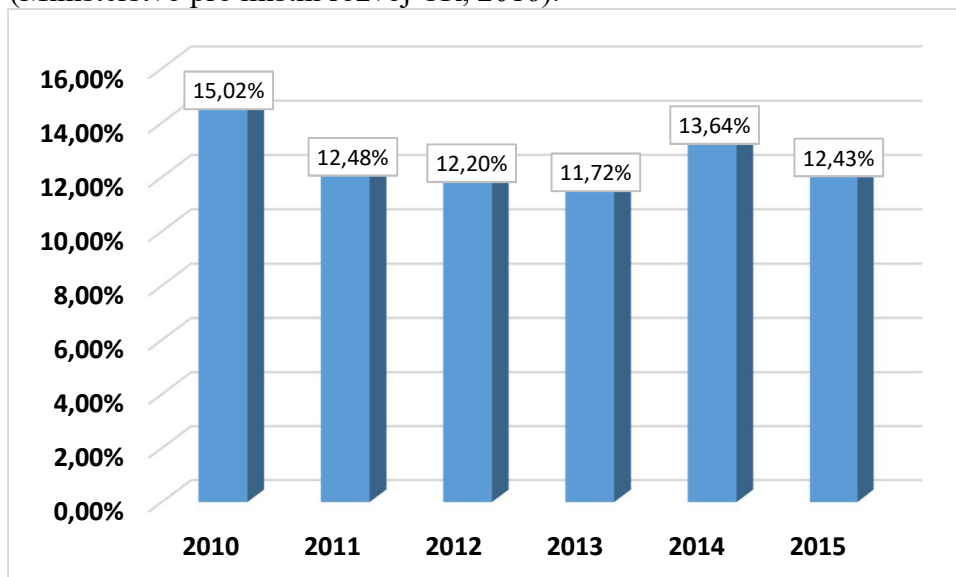
Vývoj objemu veřejných zakázek v České republice v letech 2010-2015

Pokud srovnáme podíl veřejných zakázek zadáných veřejnými (včetně dotovaných zadavatelů) a sektorovými zadavateli v roce 2015 v České republice, docházíme k závěru, že přibližně 85 % veřejných zakázek o celkovém objemu 473 mld. korun bylo zadáno veřejnými zadavateli a zbylých necelých 15 % veřejných zakázek o celkovém objemu 83 mld. korun bylo zadáno sektorovými zadavateli (Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, 2016). Následující graf zobrazuje vývoj objemu celkových veřejných zakázek realizovaných na území České republiky v letech 2010–2015.



Graf 1: Objem celkových veřejných zakázek realizovaných na území České republiky v letech 2010-2015 vyjádřený v miliardách českých korun (Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, 2016)

Výše výdajů na veřejné zakázky v České republice může mít souvislost s charakterem hospodářské politiky (restriktivní nebo expanzivní politika státu), což by však zasloužilo hlubší výzkum. V souvislosti s veřejnými zakázkami je kladen důraz především na co nejefektivnější výběr dodavatelů, zjednodušeně tedy poměr ceny a kvality v souvislosti s nákupy či investicemi do dodávek, stavebních prací a v neposlední řadě i služeb. Následující graf zobrazuje v letech 2010-2015 vývoj objemu veřejných zakázek v závislosti na HDP, přičemž v letech 2010-2013 byla v České republice implementována restriktivní fiskální politika a docházelo ke snižování objemu veřejných zakázek, zatímco v letech 2014 a 2015 byla vládou implementována expanzivní fiskální politika a tím rostl i objem veřejných zakázek realizovaných v České republice (Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, 2016).



Graf 2: Podíl veřejných zakázek na HDP (v %) (Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, 2016)

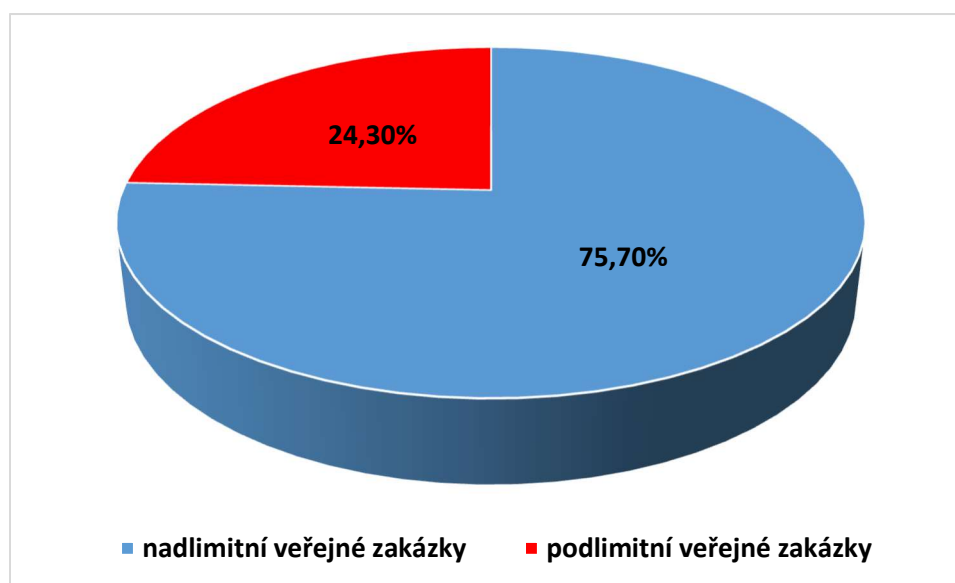
Struktura veřejných zakázek

Veřejné zakázky se diverzifikují na základě dvou hlavních kritérií. Podle Maaytové, Ochrany a Pavla (2015) se veřejné zakázky dělí nejprve dle předmětu plnění, a to na veřejné zakázky

na dodávky, veřejné zakázky na služby a veřejné zakázky na stavební práce. Následně se veřejné zakázky diferencují podle předpokládané hodnoty na nadlimitní veřejné zakázky, podlimitní veřejné zakázky a veřejné zakázky malého rozsahu. Hodnoty veřejné zakázky podle předpokládané ceny jsou stanoveny v závislosti na členění veřejné zakázky dle předmětu, přičemž veřejné zakázky na dodávky a služby mají totožné hodnoty, výjimku představují veřejné zakázky na stavební práce, které mají stanoveny vyšší limity (Maaytová, Ochrana, Pavel, 2015). V souvislosti s veřejnými zakázkami na dodávky a služby je stanovena hodnota pro veřejné zakázky malého rozsahu do 2 000 000 korun, za podlimitní veřejnou zakázku je považována veřejná zakázka v hodnotě 2 000 000 – 3 686 000 korun a hodnota nadlimitní veřejné zakázky je vyšší než 3 686 000 korun. Veškeré hodnoty veřejných zakázek jsou stanoveny v českých korunách, bez DPH a jsou stanovovány na základě zadávacích směrnic Evropské unie. Jak již bylo výše uvedeno, hodnoty pro veřejné zakázky na stavební práce jsou vyšší, konkrétně hodnota veřejné zakázky malého rozsahu na stavební práce se pohybuje do 6 000 000 korun, předpokládaná hodnota podlimitní veřejné zakázky na stavební práce se pohybuje v intervalu 6 000 000-142 668 000 korun a hodnota nadlimitní veřejné zakázky na stavební práce je vyšší než 142 668 000 korun (Česká národní banka, 2017). Například v roce 2015 z hlediska objemu výrazně převládaly nadlimitní veřejné zakázky, téměř 76 % (Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, 2016). Následující tabulka přehledně zobrazuje členění veřejných zakázek podle předpokládané hodnoty a následující graf procentuální poměr podlimitních a nadlimitních veřejných zakázek realizovaných v roce 2015 v České republice.

Tabulka 1: Členění veřejných zakázek podle předpokládané hodnoty v českých korunách a bez DPH (Česká národní banka, 2017)

| | Veřejné zakázky na dodávky a služby | | Veřejné zakázky na stavební práce | |
|--------------------------------|-------------------------------------|------------------|-----------------------------------|--------------------|
| | od | do | od | do |
| Veřejná zakázka malého rozsahu | 0 | 2 000 000 | 0 | 6 000 000 |
| Podlimitní veřejná zakázka | 2 000 000 | 3 686 000 | 6 000 000 | 142 668 000 |
| Nadlimitní veřejná zakázka | 3 686 000 | neurčito | 142 668 000 | neurčito |



Graf 3: Nadlimitních a podlimitní veřejné zakázky v České republice v roce 2015
(Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, 2016)

Druhy výběrových řízení veřejných zakázek

V souvislosti s diferenciací veřejných zakázek podle předpokládané hodnoty se odlišuje způsob zadání konkrétní veřejné zakázky, proto podlimitní veřejné zakázky jsou upravovány národní legislativou a zveřejňují se v národním informačním systému, konkrétně ve Věstníku veřejných zakázek, přičemž se využívají kratší termíny. Zatímco nadlimitní veřejné zakázky jsou upravovány Evropskými směrnici, což znamená, že musí být zveřejněny v Evropském věstníku označovaném TED. Ve srovnání s podlimitními veřejnými zakázkami jsou lhůty mezi zveřejněním a termínem podání nabídky výrazně delší, jelikož se předpokládá možná účast zahraničních společností. Na nadlimitní a podlimitní veřejné zakázky se ze zákona vztahuje konkrétní typ řízení, u těchto veřejných zakázek může zadavatel zvolit buď otevřené nebo užší řízení (Maaytová, Ochrana, Pavel, 2015). Pokud nejsou podmínky zákonem přesně definovány, dalším významným faktorem, který ovlivňuje zvolený druh výběrového řízení, je zadavatel. Podle §3 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, jsou definovány následující druhy výběrových řízení: zjednodušené podlimitní řízení, otevřené řízení, užší řízení, jednací řízení s uveřejněním, jednací řízení bez uveřejnění, řízení se soutěžním dialogem, řízení o inovačním partnerství, koncesní řízení a řízení pro zadání veřejné zakázky ve zjednodušeném režimu.

Otevřené řízení

Nejtransparentnějším druhem zadávacího řízení je podle Ochrany, Pavla a Vítka (2010) otevřené řízení, kdy zadavatel veřejné zakázky vyzývá s pomocí oznámení neomezený počet uchazečů o podání nabídky, přičemž je zadavateli zakázáno jednat o podaných nabídkách zadávacího řízení s jednotlivými účastníky řízení.

Užší řízení

Pro užší výběrové řízení je podle Maaytové, Ochrany a Pavla (2015) typický dvoukolový postup. V prvním kole užšího řízení je shodně jako v předchozím druhu výběrového řízení vyzván neomezený počet uchazečů, ale pouze k podání žádosti o účast v konkrétním zadávacím řízení a k prokázání požadované kvalifikace. Do druhého kola postupují pouze firmy, které splňují kvalifikaci. Zmíněné firmy jsou následně požádány o podání nabídky na realizaci veřejné zakázky.

Zjednodušené podlimitní řízení

V souvislosti s podlimitními veřejnými zakázkami na dodávky a služby a u podlimitních veřejných zakázek na stavební práce, u kterých předpokládaná hodnota nepřesáhne 50 000 000 Kč bez daně z přidané hodnoty, lze aplikovat zjednodušené podlimitní řízení (§52 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek). Zjednodušené podlimitní řízení je realizováno především na základě přímé výzvy zadavatele k účasti v řízení nejméně pěti různým subjektům a zároveň zveřejněním veřejné zakázky na profilu zadavatele. Princip zachování rovnosti všech uchazečů je podmíněn tím, že zadavatel veřejné zakázky je povinen posoudit nabídky všech účastníků řízení (včetně prokázání požadované kvalifikace na základě čestného prohlášení), jak nabídky nejméně 5 přímo oslovených subjektů, tak nabídky uchazečů, kteří se o řízení dozvěděli na základě informací z profilu zadavatele. Důležité je, že zadavatel

nesmí oslovovat stále stejný okruh zájemců z důvodu možného vzniku koluzního kartelu (Maaytová, Ochrana, Pavel, 2015).

Jednací řízení s uveřejněním a bez uveřejnění

Pro složitější a atypické veřejné zakázky (řešení není běžně dostupné na trhu nebo obsahuje inovativní řešení) se využívá jednací řízení s uveřejněním (§60 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek). Zadavatel znovu vyzývá neomezený počet dodavatelů o podání nabídky, přičemž zadavatel s účastníky následně jedná o individuálních podmínkách realizace veřejné zakázky. Právě z důvodu složitosti veřejné zakázky je u tohoto typu výběrového řízení povoleno doplňovat, či dokonce měnit zadávací podmínky v průběhu zadávacího řízení (§61 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek). Největšímu dohledu kontrolních orgánů podléhá jednací řízení bez uveřejnění, v tomto případě je totiž vyzván jeden konkrétní dodavatel či více konkrétních dodavatelů k účasti na plnění veřejné zakázky, a to v takovém případě, že v otevřeném, užším a zjednodušeném podlimitním řízení nebyly podány žádné nabídky nebo nabídky nesplňovaly požadavky zadavatele, nebo v případě, že veřejná zakázka může být realizována pouze jediným dodavatelem a to v tom případě, pokud se jedná o jedinečné umělecké dílo, z technických důvodů neexistuje hospodářská soutěž nebo v případě, kdy musí být respektována ochrana výhradních práv (duševní vlastnictví) (§63 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek). V souvislosti se složitostí veřejné zakázky je i v tomto případě stejně jako u jednacího řízení s uveřejněním zadavateli povoleno doplňovat nebo měnit zadávací podmínky v průběhu zadávacího řízení (§67 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek).

Řízení se soutěžním dialogem

V případě realizace řízení se soutěžním dialogem zadavatel veřejné zakázky vyzývá neomezený počet dodavatelů o účast v řízení a o prokázání potřebné kvalifikace. Uchazeči splňující stanovenou kvalifikaci jsou pozváni k soutěžnímu dialogu, jehož hlavním cílem je vybrat nejvhodnější řešení plnění veřejné zakázky. Po nalezení ideálního způsobu plnění veřejné zakázky jsou všichni uchazeči znovu vyzváni k předložení nabídky, ale tentokrát již předkládají nabídku na zadavatelem zvolenou nejvhodnější variantu plnění veřejné zakázky (Ochrana, 2008).

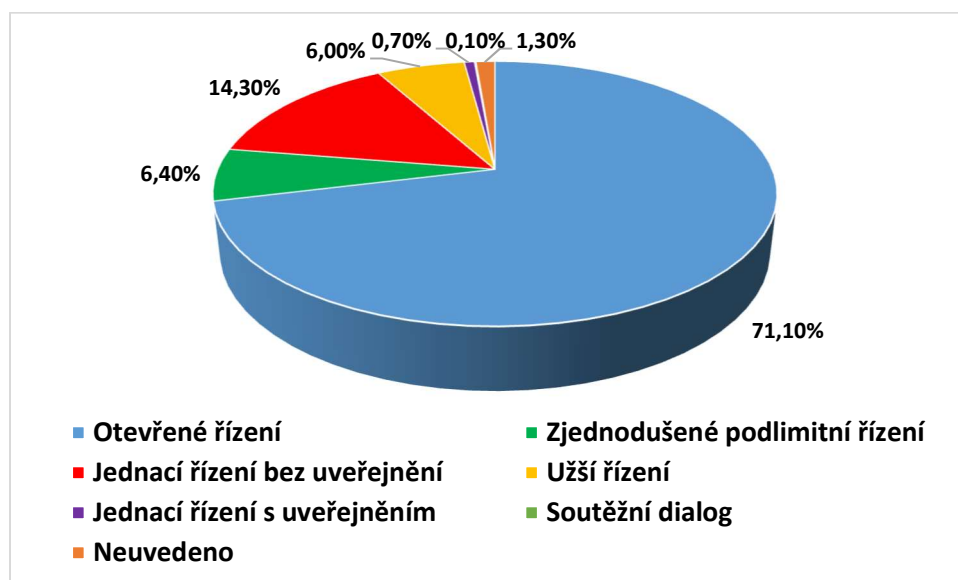
Řízení o inovačním partnerství

Řízení o inovačním partnerství se aplikuje v případě, kdy je zadavatelem definována potřeba vývoje inovativní služby, dodávky nebo stavebních prací, což znamená, že zadavatelem požadované řešení není běžně dostupné na trhu (§70 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek). V zadávací dokumentaci jsou stanoveny postupné cíle ve výzkumu a vývoji, za jejichž postupné dosažení přísluší dodavateli finanční odměna (§71 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek). Především z toho důvodu, že se jedná o vývoj inovativní služby, dodávky či stavebních prací, má zadavatel možnost s účastníky v průběhu zadávacího řízení jednat a v souvislosti s tím také měnit nebo doplnit zadávací podmínky (§72 zákona č. 134/2016., o zadávání veřejných zakázek).

Řízení pro zadání veřejné zakázky ve zjednodušeném režimu

Zjednodušený režim řízení se využívá především v souvislosti se zadáváním veřejných zakázek na sociální služby a další zvláštní služby definované zákonem (Příloha č. 4 k zákonu č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek). Pro tento způsob řízení je běžné, že zadavatel nejprve odešle předběžné oznámení, čímž získává informaci týkající se předběžného zájmu

o veřejnou zakázku ze strany dodavatelů. Až poté zpravidla dochází k oznámení a následnému zahájení zadávacího řízení. V rámci zjednodušeného režimu řízení může zadavatel jednat s účastníky v průběhu zadávacího řízení a v závislosti na těchto jednáních může rovněž měnit zadávací podmínky (§129 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek). Následující graf zobrazuje strukturu veřejných zakázek veřejných zadavatelů dle druhu zadávacího řízení v roce 2015 v České republice.



Graf 4: Veřejné zakázky zadávané veřejnými zadavateli dle druhu zadávacího řízení (podíl na hodnotě v %) v roce 2015 v České republice (Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, 2016)

Kvalifikační předpoklady veřejné zakázky

Aby se o veřejné zakázky ucházeli pouze dodavatelé, kteří jsou schopni splnit předmět veřejné zakázky, existují takzvané kvalifikační předpoklady, které musí účastníci zadávacího řízení splňovat. Podle §59 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, zadavatel hodnotí dodavatele způsobem, zda splňuje či nesplňuje kvalifikační předpoklady. Na základě §73 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, rozlišujeme požadavek na prokázání základní a profesní způsobilosti a splnění ekonomické a technické kvalifikace.

Základní kvalifikace

Základní kvalifikace definuje základní požadavky na dodavatele. Mezi tyto základní požadavky se všeobecně řadí neexistence nedoplatků na daních, sociálním a zdravotním pojištění, dodavatel nesmí být v úpadku nebo například důležitou roli hraje také bezúhonnost dodavatele. Ve většině případů stačí k prokázání základní kvalifikace čestné prohlášení, popřípadě potvrzení od Správy sociálního zabezpečení či příslušného finančního úřadu (Vozáb, 2012).

Profesní kvalifikace

Hlavním důvodem profesní kvalifikace je prokázat, že má dodavatel oprávnění poskytnout plnění veřejné zakázky. V souvislosti s profesní kvalifikací dodavatel prokazuje, že je oprávněn podnikat v daném odvětví, a tudíž se ucházet o veřejnou zakázku (§54 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách). Tato skutečnost se nejběžněji prokazuje výpisem z živnostenského, popřípadě obchodního rejstříku (Doleček, 2016).

Technické kvalifikační předpoklady

Účelem technických kvalifikačních předpokladů je dokázat, že je dodavatel schopný realizovat plnění veřejné zakázky z technického hlediska (§56 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách). Mezi běžné technické kvalifikační předpoklady patří například požadavek na certifikaci, ISO, kvalifikaci a počet zaměstnanců stejně jako například požadavek na technické zařízení. Nicméně lze předpokládat, že do roku 2012, kdy vstoupila v účinnost novela zákona o veřejných zakázkách, docházelo právě na základě technických kvalifikačních předpokladů k diskriminaci dodavatelů. Za diskriminační lze označit situaci, kdy měl zadavatel nepřiměřeně náročné požadavky v souvislosti s plněním konkrétní veřejné zakázky, což však přitom nemělo přímou vazbu na kvalitu veřejné zakázky. V takových případech se jednalo například o finančně náročné certifikáty EMAS a podobně. Z výše zmíněného důvodu, kdy docházelo v souvislosti s technickými kvalifikačními předpoklady veřejných zakázek k pokřivování tržního prostředí, byly tyto technické kvalifikační předpoklady zákonem definovány tak, že nesmí být nepřiměřené a že musí mít přímou vazbu na kvalitu plnění veřejné zakázky (Vozáb, 2012). Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, se v současné době snaží problematiku hospodářské soutěže ošetřit také tím, že je v rámci zadávacího řízení důrazně preferováno vyžadovat garanci plnění zakázky až po vítězném dodavateli, a nikoliv ji definovat již v rámci kvalifikačních kritérií (§50 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách).

Ekonomické kvalifikační předpoklady

Důležitou roli v souvislosti s veřejnými zakázkami hrají rovněž ekonomické (finanční) kvalifikační předpoklady. Hlavním cílem ekonomických kvalifikačních předpokladů je zajistit, že potenciální dodavatel veřejné zakázky bude natolik ekonomicky stabilní, že bude schopný veřejnou zakázku bez problému realizovat jako celek (Balýová, 2015). V tomto případě se však nabízí otázka, v jakém případě lze podnik považovat ještě za ekonomicky stabilní a kdy už se jedná o ekonomicky nestabilní podnik? Vzhledem k tomu, že nebyly zákonem definovány konkrétní ekonomické ukazatele a stanoveny jejich *ekonomicky stabilní* či *ekonomicky nestabilní* hodnoty, výklad ekonomických kvalifikačních předpokladů dostával mnoho různých podob v závislosti na konkrétním zadavateli veřejné zakázky. Roku 2006 byl schválen zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, na základě kterého byl zadavatel povinen stanovit rozsah požadovaných informací, následně stanovit minimální hodnotu a poté stanovit způsob, jakým budou kvalifikační předpoklady splněny. Uchazeči o veřejné zakázky museli prokazovat například zadluženost, likviditu, úvěrové zatížení, hospodářský výsledek nebo také objem vlastního kapitálu (Borkovec, 2017). Nicméně v souvislosti s nejednoznačností výkladu zákona musely soudy a Úřad pro ochranu hospodářské soutěže obzvláště často řešit problémy vznikající v souvislosti s vypovídací hodnotou zadavateli požadovaných ekonomických ukazatelů a jejich přiměřeností ve vztahu k plnění veřejné zakázky (Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, 2009). Řešením tohoto problému měla být novela zákona č. 55/2012 Sb., o veřejných zakázkách, která nabyla účinnosti 1. dubna roku 2012 a zrušila veškeré ekonomické a finanční kvalifikační předpoklady. V praxi byla ekonomická a finanční způsobilost dodavatelů podložena pouze písemným prohlášením dodavatele, že je ekonomicky a finančně způsobilý pro plnění veřejné zakázky jakožto celku. Reakcí na zrušení ekonomických kvalifikačních předpokladů v zadávacím řízení byl zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, který nabyl účinnosti 1. října roku 2016 (Borkovec, 2017). Výše uvedeným zákonem byl definován ekonomický ukazatel, který má zadavatel právo požadovat po dodavateli veřejné zakázky, přičemž na základě jeho hodnoty je podle zákona možné prokázat ekonomickou stabilitu podniku. V současné době je tímto

ukazatelem stanoven roční obrat podniku, přičemž v souladu se zákonem č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, má zadavatel veřejné zakázky právo požadovat po dodavatelích doložení výše obratu maximálně za tři poslední účetní období a jako potvrzení dosažené výše obratu může zadavatel požadovat pouze výkaz zisku a ztrát, eventuálně jiný srovnatelný dokument v případě zájmu dodavatelů ze zahraničí. V souladu s nově platným zákonem č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, nesmí rovněž zadavatel veřejného řízení stanovit jako ekonomický kvalifikační předpoklad v souvislosti s ročním obratem minimální požadovanou hodnotu dvakrát vyšší, než je přepokládaná hodnota potenciálně realizované veřejné zakázky (§78 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek).

Všeobecně lze z hlediska hospodářské soutěže a v souvislosti se zachováním plně konkurenčního tržního prostředí předpokládat, že s nárůstem právě technických a ekonomických kvalifikačních předpokladů dochází k pokřivování tržního prostředí, a to nejenom v souvislosti s administrativní náročností, ale rovněž v souvislosti s možnou diskriminací některých potenciálních dodavatelů.

Kontrolní orgány veřejných zakázek

Dohled nad zadavateli veřejných zakázek, respektive nad dodržováním zákona o veřejných zakázkách, vykonává v České republice Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (ÚOHS) (Balýová, 2015). Přičemž dohled nad fungováním tržního prostředí v České republice vykonává Nejvyšší kontrolní úřad (NKÚ), který se soustřeďuje rovněž na veřejné zakázky, nicméně z hlediska souladu se zákonem o účetnictví (zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví) a z hlediska souladu se zákonem o finanční kontrole (zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů) (Ochrana, 2008). V souladu se zákonem č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, je hlavním cílem Nejvyššího kontrolního úřadu kontrolovat zadávání státních zakázek a zda jsou kontrolované činnosti v souladu s právními předpisy, přičemž dochází k přezkoumání věcné a formální správnosti a k posouzení, zda jsou kontrolované činnosti rovněž účelné, hospodárné a efektivní (§3 a §4 zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu).

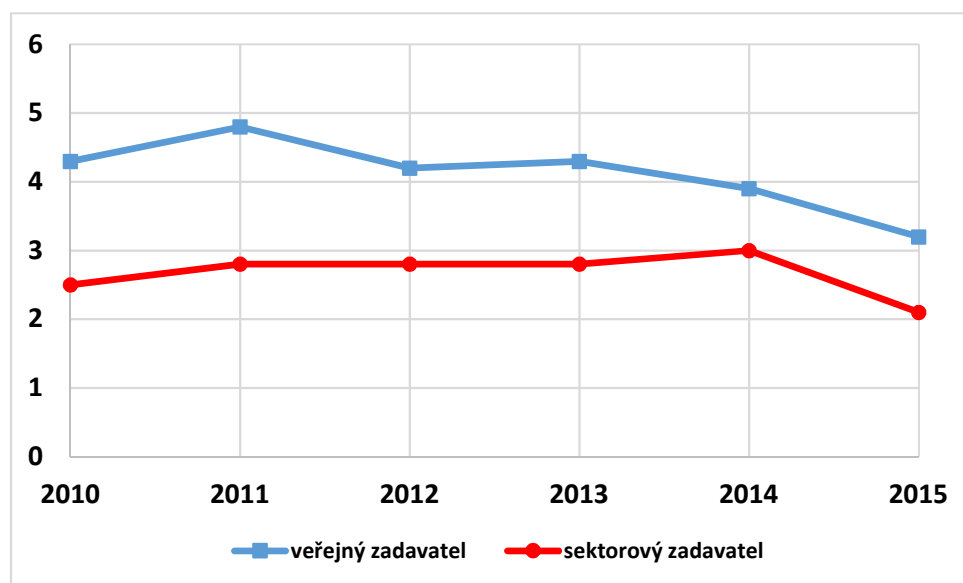
Požadavky na účelnost (Effectiveness), hospodárnost (Economy) a efektivnost (Efficiency) jsou označovány jako 3E. V souvislosti s účelností se posuzuje, zda-li došlo v souvislosti s realizací veřejného projektu ke splnění definovaného cíle, požadavek hospodárnosti klade za cíl, aby vstupy, které jsou potřebné k realizaci veřejného projektu, byly dodány za nejnížší možnou cenu a v požadované kvalitě a kritérium efektivnosti je naplněno, pokud přínosy veřejného projektu jsou co možná největší, zatímco náklady veřejného projektu co možná nejnížší (Pavel, 2013). Při hodnocení veřejných zakázek se využívají celkem čtyři základní skupiny metod: nákladově výstupové metody (například CMA, CBA, CEA, CUA), obecně finanční metody (například nákladová metody, metoda doby návratnosti investice, ROI, IRR, PV), podpůrné rozhodovací metody/metody manažerské vědy (například lineární programování, dynamické programování, metoda výpočtu kritické cesty, číselná simulace) a metody jiných disciplín (například Balanced Scorecard, Benchmarking) (Ochrana, 2004).

Z hlediska veřejných zakázek na stavební práce je Nejvyšším kontrolním úřadem za dlouhodobý problém považováno navyšování ceny původní veřejné zakázky, které je způsobeno například potřebou dodatečných stavebních prací. V souvislosti s veřejnými zakázkami na stavební práce byly v roce 2015 Nejvyšším kontrolním úřadem definovány následující nedostatky, u kterých lze předpokládat, že mohou přispívat k pokřivování tržního prostředí v České republice (Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, 2016):

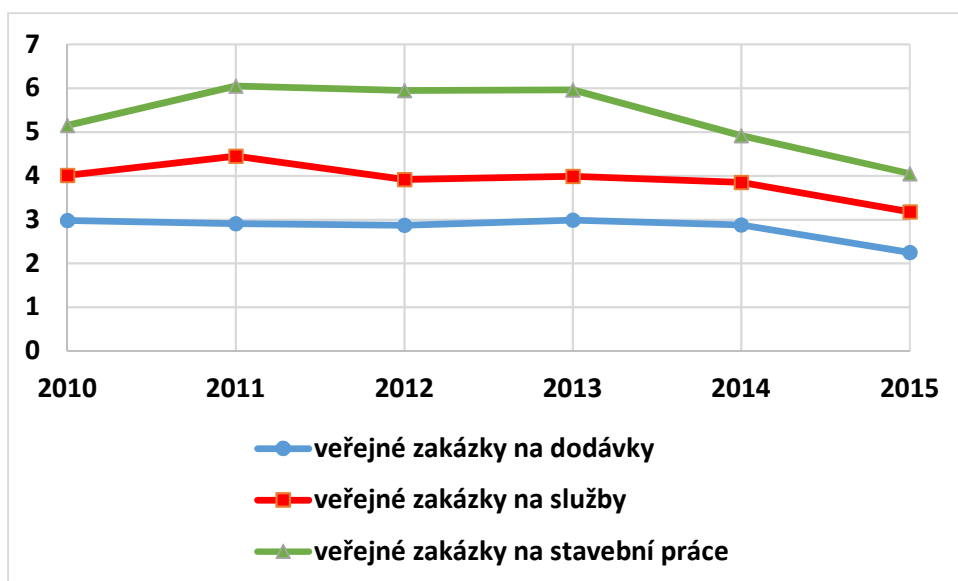
1. *„Rozdělení předmětu veřejné zakázky a jeho postupné zadávání v jednodušších a méně transparentních druzích zadávacích řízení.*

2. Účelové stanovení kvalifikačních předpokladů, které může splnit jen velmi malý počet uchazečů, přestože okruh možných dodavatelů byl několikanásobný.
3. Nerovné zacházení s uchazeči o veřejnou zakázku.
4. Neopodstatněné vyloučení uchazeče.
5. Nedostatky v hodnocení nabídek. “ (Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, 2016)

Pokud budeme posuzovat intenzitu potenciálních dodavatelů na trhu veřejných zakázek, dochází Nejvyšší kontrolní úřad ke zjištění, že v roce 2015 dosáhl ukazatel průměrného počtu podaných nabídek na veřejnou zakázku velmi nízké hodnoty srovnatelné s rokem 2009, navíc s klesajícím trendem. Nejvyšší kontrolní úřad spatřuje hlavní příčinu ve zlepšující se makroekonomické situaci, která se projevuje právě sníženým zájmem o veřejné zakázky. Bohužel se již však Nejvyšší kontrolní úřad nevyjadřuje k tomu, z jakého důvodu se potenciální dodavatelé snaží realizovat především v soukromých zakázkách na úkor veřejných zakázek. Jako druhý problém definuje Nejvyšší kontrolní úřad nárůst jednacíh řízení bez uveřejnění. Pokud srovnáme intenzitu potenciálních dodavatelů na trhu veřejných zakázek v České republice v roce 2015 s evropským průměrem, tak u veřejných zadavatelů mírně přesahuje hodnotu 3 a u sektorových zadavatelů mírně převyšuje hodnotu 2, přičemž evropský průměr pro rok 2015 odpovídá hodnotě 5,4 (Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, 2016). Následující grafy přehledně zobrazují průměrný počet nabídek zaslaných veřejnými a sektorovými zadavateli v letech 2010-2015, přičemž v pořadí druhý graf zobrazuje průměrný počet nabídek veřejných zadavatelů z hlediska veřejných zakázek na dodávky, služby a stavební práce.



Graf 4: Průměrný počet nabídek zaslaných veřejnými a sektorovými zadavateli v České republice v letech 2010-2015 (Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, 2016)



Graf 5: Průměrný počet nabídek veřejných zadavatelů na dodávky, služby a stavební práce (Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, 2016)

Závěr

Veřejné zakázky se v České republice člení na základě dvou hlavních kritérií, přičemž prvním je členění dle předmětu plnění a druhým je členění veřejných zakázek podle předpokládané hodnoty. Na základě rozdělení veřejných zakázek dle předmětu plnění se veřejné zakázky člení na veřejné zakázky na dodávky, veřejné zakázky na služby a veřejné zakázky na stavební práce. Z hlediska členění veřejných zakázek podle předpokládané hodnoty se veřejné zakázky člení na veřejné zakázky malého rozsahu, podlimitní veřejné zakázky a nadlimitní veřejné zakázky. Hodnoty pro veřejné zakázky na dodávky a veřejné zakázky na služby jsou totožné. Veřejné zakázky malého rozsahu na dodávky a služby jsou definovány předpokládanou hodnotou do 2 000 000 korun, předpokládaná cena podlimitních veřejných zakázek na dodávky a služby se musí pohybovat v rozmezí 2 000 000 – 3 686 000 korun a předpokládaná hodnota nadlimitních veřejných zakázek na dodávky a služby přesahuje 3 686 000 korun.

Členění veřejných zakázek na stavební práce podle předpokládané hodnoty se odlišuje. Za veřejnou zakázku malého rozsahu na stavební práce je považována veřejná zakázka s předpokládanou hodnotou do 6 000 000 korun, za podlimitní veřejnou zakázku je považována veřejná zakázka na stavební práce s předpokládanou hodnotou v rozmezí 6 000 000 – 142 668 000 korun a veřejné zakázky na stavební práce s vyšší předpokládanou hodnotou jsou definovány jako nadlimitní veřejné zakázky. Předpokládaná hodnota veřejných zakázek je uvedena v českých korunách a bez DPH. V České republice byly v roce 2015 zadány veřejné zakázky o celkové hodnotě 556 miliard českých korun, přičemž výrazně převládaly nadlimitní veřejné zakázky (75,7 %).

Tento článek poslouží jako podklad pro výzkum realizovaný v rámci disertační práce. Problematika veřejných zakázek je poměrně obsáhlá a bez detailního seznámení se se strukturou veřejných zakázek by bylo téměř nemožné definovat konkrétní problematiku, které se bude výzkum věnovat.

Zdroje

- Adam, J.H., 1991. *Longman dictionary of business English* 2. edit., 4. imp., Harlow: Longman.
- Balýová, L., 2015. *Veřejné zakázky*, Praha: C.H. Beck.
- Borkovec, Z., 2017. *Ekonomická kvalifikace – obrat jako kritérium pro schopnost dodavatele splnit veřejnou zakázku (I. část)* [online]. Pardubice: Advokátní kancelář Jelínek & Partneři, [cit. 29.11.2017]. Dostupné z: <https://www.pravniprostor.cz/clanky/ostatni-pravo/ekonomicka-kvalifikace-obrat-jako-kriterium-pro-schopnost-dodavatele-splnit-verejnou-zakazku-i-cast>
- Česká národní banka, 2017. *Členění veřejných zakázek podle předpokládané hodnoty* [online]. Praha: Česká národní banka, [cit. 29.11.2017]. Dostupné z: https://www.cnb.cz/cs/dulezite/verejne_zakazky/cleneni_zakazek_podle_hodnoty/index.html
- Doleček, M., 2016. *Veřejné zakázky: kvalifikační předpoklady* [online]. Praha: Advokátní kancelář Doleček, Kahounová, Sedláčková, [cit. 29.11.2017]. Dostupné z: <http://www.businessinfo.cz/cs/clanky/verejne-zakazky-ppbi-51137.html#!&chapter=7>
- Krč, R., 2013. *Zákon o veřejných zakázkách s komentářem a judikaturou*, Praha: Linde.
- Kruták, T., Krutáková, L. & Gerych, J., 2016. *Zákon o zadávání veřejných zakázek s komentářem k 1.10.2016*, Olomouc: ANAG.
- Maaytová, A., Ochrana, F. & Pavel, J., 2015. *Veřejné finance v teorii a praxi*, Praha: Grada Publishing.
- Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, 2016. *Výroční zpráva o stavu veřejných zakázek v České republice za rok 2015* [online]. Praha: Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, [cit. 29.11.2017]. Dostupné z: <https://www.portal-vz.cz/getmedia/07d1ec0c-cf7b-4895-8762-4b283d04b4c4/Vyrocní-zpráva-o-stavu-VZ-v-CR-za-rok-2015.pdf>
- Ochrana, F., Pavel, J. & Vítek, L., 2010. *Veřejný sektor a veřejné finance: financování nepodnikatelských a podnikatelských aktivit*, Praha: Grada Publishing.
- Ochrana, F., 2004. *Veřejné zakázky*, Praha: Ekopress.
- Ochrana, F., 2008. *Zadávání, hodnocení a kontrola veřejných zakázek: (ekonomická analýza)*, Praha: Ekopress.
- Pavel, J., 2013. *Veřejné zakázky a efektivnost*, Praha: Ekopress.
- Pilátová, J., 2017. *Zákon o účetnictví 2017: s komentářem* Druhé vydání., Praha: Grada Publishing.
- Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, 2009. *Rozhodnutí R158/2009 ze dne 15.7.2010* [online]. Brno: Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, [cit. 29.11.2017]. Dostupné z: <https://www.uohs.cz/cs/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti/detail-8461.html>
- Valach, J., 2005. *Investiční rozhodování a dlouhodobé financování* 2. přeprac. vyd., Praha: Ekopress.
- Vozáb, J., 2012. *Kvalifikační předpoklady ve veřejných zakázkách od 1.4.2012* [online]. Praha: Vozáb & Co., [cit. 29.11.2017]. Dostupné z: <http://law.vozab.com/czech-cs/58-kvalifikacni-predpoklady-ve-verejnych-zakazkach-od-1-4-2012>

Zákony pro lidi.cz, 2017. *Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů* [online]. Praha, [cit. 29.11.2017]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2001-320/zneni-20170701>

Zákony pro lidi.cz, 2017. *Zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu* [online]. Praha, [cit. 29.11.2017]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1993-166/zneni-20170101>

Kontakt na autora:

Kristýna Fialová

Vysoké učení technické v Brně

Fakulta podnikatelská

Ústav financí

Kolejní 2906/4, 612 00 Brno

Česká republika

xpfialo06@vutbr.cz